

개발부담금 제도 개선방안에 관한 연구

최연희¹ · 유선봉*

¹광운대학교 대학원 건설법무학과

A Study on the Improvement of the Development Charges System

Choi, YeunHee¹, Yu, SeonBong*

¹Department of Construction Legal Affairs, Graduate School of Kwangwoon University

Abstract : In this study, the constitutional basis of public concept of land and concept of development gains are confirmed, and justification of the development charges system through the precedent of the Constitutional Court is investigated, and suggestions for improvement of fairness and reliability of development charges calculation are proposed. First, it is necessary to develop a system for estimating the development charges for securing transparency of the development charges system, preventing speculative development projects, and streamlining administrative efficiency. Second, it is necessary to prevent bad calculation by institutionalizing the responsibilities of experts to construct specification of the development cost calculation sheet submitted by taxpayers. Third, in order to precisely calculate the development cost, basic data should be specified in conditions for approval from the time of granting permission, or it should be minutely described in development charge treatment regulations.

Keywords : Development Costs, The Land Value as of the End Point, The Land Value as of the Starting

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

1980년대 국가경제 성장기의 경제발전은 전국토의 대도시를 중심으로 팽창적으로 개발사업이 시행되었다. 이로 인해 개발에 필요한 토지수요는 급격히 증가하였지만 국토가 협소하여 가용토지가 부족한 상황에서 투기적 부동산 수요까지 가세하면서 토지로 부터 발생한 불로소득적 이익의 지나친 편중으로 인한 국민계층간 갈등을 유발하고 국가경제에도 심각한 문제를 야기시켰다.

이에 정부는 이른바 토지공개념 제도인 택지소유부담금, 토지초과이득세와 개발부담금 등의 부동산투기 방지정책을 시행하였다. 그러나 토지초과이득세의 헌법불합치판정과 택지소유상한제의 위헌판정등으로 폐지되었고 개발부담금 제도는 15차례의 개정을 거쳐 현재까지 개발사업으로 부

터 발생하는 개발이익을 일정부분 환수하는 토지공개념 제도로서의 역할을 수행하고 있다.

본 연구는 본격적인 토지공개념 도입 30년이 되는 시점에서 토지공개념에 대한 헌법적 근거를 검토하고, 「개발이익환수에 관한 법률」에 근거하여 개발사업에 부과하는 개발부담금 제도의 산정기준에 대한 조사와 연구를 통해 문제점을 찾아보고 개선방안을 제시하는데 연구목적을 두었다. 개발부담금 산정시 부과권자가 산정하는 개시시점지가 및 종료시점지가의 산정기준과 납부의무자가 개발사업에 투입된 개발비용으로 구분하여 조사·연구하였고, 개발부담금 제도의 공정성과 신뢰성을 높여 제도운용의 효율성을 제고하는 개선방안을 제시하였다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구논문은 토지공개념의 헌법적근거와 「개발이익환수에 관한 법률」에 근거한 개발부담금 부과를 위한 제반기준을 연구대상으로 하였다. 구체적으로 개발부담금 제도의 근간이 되는 토지공개념의 헌법적원리와 헌법재판소와 대법원 판례를 소개·분석하고, 선행연구를 통해 쟁점사항을 확인한 후 차별화된 연구과제에 대한 문제점과 개선방안을 제시하였다. 이를 위해 개발부담금 부과시 부과권자가 산정

* Corresponding author: Professor of Law, Kwangwoon University, Doctor of Juridical Science (SJD)
E-mail : sbyu@kw.ac.kr
Received April 30, 2019; revised July 8, 2019
accepted August 5, 2019

하는 종료시점지가와 개시시점지가의 적용기준에 대한 연구와 납부의무자 및 사업시행자가 개발사업과 관련하여 투입된 개발비용 산정기준 및 개발비용 항목과 관련한 연구로 대별하였다. 특히 산정이 어렵고 복잡하여 부과권자와 납부의무자간의 논쟁이 지속되고 선행연구가 부족한 개발비용의 산정기준중 원가계산방식에 의한 공사비 산정의 실태와 문제점 그리고 개선방안을 제시하고자 원가계산 산정 및 적용기준에 대하여 중점적으로 연구하였다.

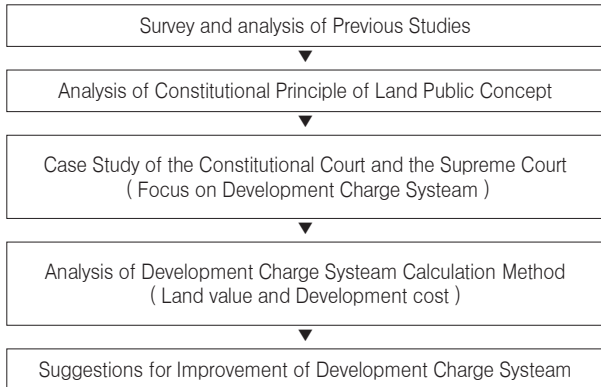


Fig. 1. Research Process

2. 선행연구의 고찰

개발부담금을 중심으로 연구한 Kang (2015)은 개발이익 환수제도의 법적근거에 대한 논의와 정립방안 모색, 조세와 부담금으로 구성된 개발이익환수제도의 체계검토와 운영에 대한 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고자 하였다. Lee (2008)는 개발부담금 제도의 개선책으로 개발부담금 부과후 정산제도 도입과 열거주의에 대한 문제점에 대한 개선, 수인이 공동으로 시행하는 경우 이를 납부의무자로 규정하고, 매입가격의 인정범위를 확대, 부과권자의 재량에 의한 개발비용의 비정형화의 문제점을 개선방안으로 제시하였다. Kim (2018)은 “토지공개념과 토지이용제한”이라는 연구에서 토지공개념의 근거와 필요성을 언급하였고, 토지공개념 강화를 위한 입법의 문제를 다루었으며, 불로소득적 이익의 환수를 위하여 토지초과이익세 제도입을 주장하였다.

Lee (2018)는 “토지공개념과 개발이익환수제”연구논문에서 토지공개념 제도인 택지소유상한제와 토지초과이익세, 개발부담금에 대하여 알아보고, 외국의 개발이익환수제도의 특성을 조사하여 시사점을 제시하였다. 연구자는 개발이익을 폭넓게 파악하고 새로운 발상에 근거한 개발이익 환수론을 소개하고, 헌법재판소의 토지공개념이론 근거와 극복할 과제를 제시하면서 과거 토지공개념 3법의 재논의시 검토해야할 문제점을 제시하였다. Lee (2017)는 “개발부담금 법적 쟁점과 그 개선방안에 관한 연구”에서 조합원의 제

2차 납부의무를 중심으로 연구하면서 개발부담금을 폐지하여 세금의 형식으로 전환을 주장하였다. 폐지를 할 수 없다면 개발비용의 범위를 확대하고 부과·징수절차에 대한 전문성을 제고하여야 한다고 주장하였다.

Suh (2016)는 “저성장기의 개발이익환수제도 개편방향과 정책과제”라는 연구논문을 통해 고도성장기에 설계된 개발이익환수제도를 저성장기에 맞게 개편하여야 한다고 주장하였다. 저성장기의 개편방향으로 개발이익의 개념 및 개발이익환수체계의 재정립 등과 공공시설설치나 기부채납의 범위와 한계를 정하여 인허가권자의 재량의 범위를 통제할 필요성이 있다고 주장하였다. 또한 부담금 및 개발비용 산정기준의 단순화·체계화로 예측가능성을 확보가 필요하다고 하였다.

본 연구는 개발부담금 제도를 중심으로 조사·연구하였고, 선행연구빈도가 많지 않은 개발부담금 산정요소인 기준시점의 의미와 산정방법 그리고 개발비용에 대하여 연구하였다. 특히 공사원가계산 방법의 적용시 문제점을 알아보고 개발비용 산정을 위한 개선사항에 대한 객관적 기준을 제시하여 선행연구와의 차별성을 시도하였다.

3. 토지공개념과 개발부담금 제도

3.1. 토지공개념의 헌법적근거

우리나라의 토지공개념의 법적근거는 헌법 제23조 제2항과 제122조에서 찾을 수 있다. 헌법 제122조는 “국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”고 하여 필요한 경우 국가는 법률로서 그 이용과 개발을 제한하고 있다. 토지공개념은 토지로부터 발생하는 이익을 공공의 목적으로 국가가 환수하므로 인하여 사유재산권 문제와 충돌하게 되는데 헌법 제23조 제1항은 “모든 국민은 재산권은 보장된다.”고 국민의 기본권을 보장하고 있고, 아울러 제2항에서는 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.”고 규정되어 사유재산권을 보장함에 있어서도 공공성을 전제로 하고 있다. 헌법재판소는 토지소유권은 초기 자본주의와 같은 절대적인 것이 아니고 공공의 이익이나 공공복리의 증진을 위한 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되어 그 의무와 제약을 감내하지 않으면 안되는 것으로 되었다고 하고 이를 “토지공개념 이론”이라 정의하였다(Constitutional Court, 1989). 2018년 3월 정부는 현행 헌법에 추가하여 헌법 제128조 제2항에 “국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우만 법률로서 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.”고 규정하여 더욱 강화된 토지공개념 관련 내용으로 개헌을 시도하

였다. 이 개정안은 시행되지 않았지만 사회적 불평등 심화 문제를 해소하기 위해 토지의 공공성과 합리적 사용을 전제로 법률로써 특별한 제한이나 의무를 부과할 수 있도록 토지공개념의 내용을 명시하고자 하였다. 하지만 반대하는 입장에서는 개정과정에서 충분한 의견 수렴을 거치지 않은 절차상의 문제가 있고, 기존의 헌법적 체계내에서도 토지공개념에 대한 제도시행이 충분하다고 주장한다.

3.2 개발이익의 정의

개발이익의 의미는 다양한 측면에서 해석되는데 공공투자자로 인한 편익증진(melioration, betterment) 개발사업인·허가에서 초래된 이익(planning gains), 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익(development gains), 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익(capital gains, windfalls)등 포괄적 의미로 정의(Jeong et al., 2003)하고 있다.

개발이익을 환수하고자 하는 이론적 근거는 일반적으로 지대론, 불로소득론, 부당이득론(Chang, 2016) 등을 들 수 있고, 개발이익을 환수제도의 유형으로 양도소득세와 같은 조세에 의한 방식과, 부담금방식(부담금방식은 수익환수형과 시설비용부담형으로 구분된다), 공공용지를 부담금시키는 방식으로 구분할 수 있다(Suh, 2016). 부담금방식의 수익환수형인 개발부담금 제도에서 규정하는 개발이익은 각종 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그리고 그 밖에 사회·경제적 요인에 따라 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분으로 규정하여 개발이익을 포괄적의미로 해석하고 있다. 그러나 개발부담금 부과대상을 열거주의에 의해 열거된 택지개발사업 등의 개발사업과 토지이용계획 변경에 따른 이익을 환수하는 것으로 한정하였으나 사회·경제적 요인에 의한 개발이익은 제외되어 있어 협소하게 보고 있는 한계가 있다. 당초 입법당시 개발사업으로 인한 주변지역의 토지보유 등으로 인하여 발생하는 불로소득적 이익은 토지초과이득세로 환수하고자 하여 개발부담금 제도와 상호보완적 측면의 위치에 있었으나 토지초과이득세의 헌법불합치 결정 등으로 폐지되면서 당초 입법 목적을 상실하게 되었다.

3.3 개발부담금의 법률적 정당성과 성격

3.3.1 헌법재판소의 판례를 통한 정당성 연구

개발부담금 제도는 여타의 토지공개념 제도와 같이 위헌여부에 대한 논란에서 예외가 될 수 없었다. 헌법재판소는 개발이익환수에 관한 법률 제10조 제3항의 단서조항에 대한 위헌결정 사항을 시정하여 법률 제10조 제3항 단서 제1호 내지 제4호 규정하여 대통령령에 규정될 기준이 예측 가능

하도록 하여 위임의 범위를 규정함에 따라 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다고 판시하였고(Constitutional Court, 1998), 위헌으로 지적된 부과비율의 완화, 법률개정에 의한 공시지가의 적정성을 보완, 불복기간이 도과한 후에도 공시지가를 다룰 수 있도록 하여 과잉금지의 원칙과 재산권 침해여부, 평등의 원칙의 위배된다고 볼 수 없다고 판시하였다(Constitutional Court, 1998). 그리고 법률 제9조 제1항 제1호 부과개시시점의 토지이용계획 등의 변경과 관련한 헌법소원에서는 과잉금지원칙 위배여부와 입법목적의 정당성 및 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등은 정당하여 헌법에 위배되지 않았음을 판시하였다(Constitutional Court, 2013). 또한 법률 제2조의 정상지가상승분의 산정시 시·군·구의 평균지가변동률을 기준으로 한 것에 대해 개발부담금의 정확한 산정과 법적용의 예측가능성, 객관성을 고려하여 합리적으로 규정한 것으로 입법형성권의 한계를 일탈하지 않았고 청구인의 재산권을 침해하지 않았다고 판시하여(Constitutional Court, 2008) 정당성을 부여하였다.

3.3.2 개발부담금과 법적성격

부담금의 설치 및 부과는 부담금관리기본법에서 법률로 부담금설치를 제한하고 있다. 부담금관리기본법 제2조에서의 부담금은 “부과권자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다.”로 정의하고 있다. 부담금관리기본법 별표에는 개발이익환수에 관한 법률에 근거한 개발부담금을 명시하였고, 개발이익환수에 관한 법률 제3조에는 개발부담금 부과대상사업으로 규정된 개발사업으로 부터 발생하는 개발이익을 개발부담금으로 부과·징수할 수 있도록 명문화하였다.

이와 같이 개발부담금은 부과대상사업으로 규정된 개발사업으로부터 발생하는 개발이익에 대하여 법률이 정하는 부과율을 부과하는 조세외의 금전지급의무로 규정하였다. 그러나 헌법재판소는 “개발부담금 및 가산금 등은 국세와 지방세를 제외한 그 밖의 채권에 우선하여 징수한다.”는 개발이익환수에관한법률제22조 제2항 위헌소원의 결정요지에서 개발부담금에 대해 “실질적으로는 조세의 성격을 가지는 금전급부”(Constitutional Court, 2016)로 판시하여 개발부담금을 조세적 성격으로 규정하였다. 헌법재판소의 견해는 부담금관리기본법상의 조세이외의 금전적급부라고 명시된 사항과 성격을 달리하는 것으로 반대 측의 의견은 개발부담금은 정책적 측면에서 도입된 유도적·조정적 성격을 갖는 특별부담금으로, 조세는 미납조사를 통하여 불측의 손해를 방지할 수 있지만, 개발부담금은 공시되지 않는 등의 사유로 인해 개발부담금 존재 자체를 예측하기 어렵고 부과

및 채납여부도 확인할 수 있는 제도도 불비하다고 보았다. 그로인해 담보권자의 재산권 제한으로 인한 사익의 제한되며 거래 안전을 포함하여 기존 사법질서를 훼손할 수 있으므로 과잉금지원칙을 위반하여 담보권자의 재산권을 침해한다는 의견을 제시하였다.

4. 개발부담금 부과기준의 법률적 이해

4.1. 개발부담금 부과방법

개발부담금 부과하기 위한 개발이익의 산출은 부과대상 사업의 개발이익이 완성되는 종료시점지가에서 개발이익이 포함되지 않은 개발사업의 인·허가 등을 받은 날의 개시시점지와 정상지가상승분, 개발사업부지의 조성을 위하여 투여된 토목공사비와 기타경비 등을 합한 개발비용을 공제하여 개발이익을 산출한다.

이렇게 산출된 개발이익을 기준으로 계획입지의 개발사업은 20%, 개별입지의 개발사업은 25%의 부과율 식(1)을 적용하여 개발부담금을 산정한다.

$$\text{개발부담금} = \text{개발이익} \times 20\%(\text{계획입지}) \sim 25\%(\text{개별입지}) \quad (1)$$

(개발이익 = 종료시점지가 - 개시시점지가 - 정상지가상승분 - 개발비용)

4.2 개발부담금 제도의 연혁

개발부담금 제도가 도입된 이후 제도 개선을 위해 15차례 개정이 있었는데 그 주요내용을 살펴보면 다음 <Table 1>과 같다.

Table 1. Revision of the Development Charges System

Years	NO	Revision Details
1993. 6. 11	NO 4563	Change of starting point basis by land use plan change
1998. 9. 19	NO 5572	Temporary exemption from development charge until 1999.12.31 and a reduction from 50% to 25%.
2000. 1. 21	NO 6202	Applied average land price change rate of city, county, and district
2002. 12. 26	NO 6832	• Added official land price on July 1 • Development Charge re-levy
2009. 3. 25	NO 9538	Exemptions and reductions in development charges for tourism and logistics
2011. 5. 19	NO 10662	Standard cost applies for development projects below 2,700㎡
2015. 8. 11	NO 13467	• 50% deduction of development charge such as unarmed area of border area with USFK donation area • 3 years extension until 2018.6.30. (in the planned location)
2017. 12. 2	NO 15305	Applicable Temporary exception until December 31, 2019 (About the development project in the individual locations)

주요 개정내용의 변천과정을 살펴보면 초기 개정사항은 법 시행후 제도보완을 위한 선제적 법률개정이 주를 이루었으나, 2002년 이후에는 개발부담금 부과율을 20%와 25%로 차등부과 하거나 계획입지내에서의 감면특례, 접경지역에서의 개발부담금 50%감면과 감면의 3년 연장, 그리고 개별입지내에서의 개발부담금 부과대상 면적을 확대하여 규정면적 이하의 개발사업은 2019년 12월 31일까지 개발부담금 부과대상에서 제외하도록 개정하여 경제상황 등의 변화를 반영한 개발부담금 부과면적과 경감, 유예 등이 주요 개정사항이었다. 또한 개발비용 산정의 효율화를 위한 표준비용제도 도입, 법인세 인정, 개발사업 전·후의 개발비용 인정항목을 구체적으로 개발부담금 부과·징수 업무처리규정에 적시하여 개발비용산정시 적용하도록 세부적인 지침을 제시하여 운용하고 있다.

4.3 개시시점과 개시시점지가의 산정

4.3.1 부과개시시점

개발부담금은 개발사업의 인허가시점과 그 개발사업이 목적용도로 사용되는 준공시점과의 지가차액을 개발이익으로 규정하여 산정한다. 개시시점을 결정하는 기준은 다음과 같다.

첫째, 부과개시시점은 원칙적으로 사업시행자가 국가나 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날로 규정하고 있다. 부과개시시점의 의미는 개발부담금 산출을 위한 부과기간의 기산일을 의미하지만, 개발사업의 법률적 행정행위인 인허가일만을 의미하는 것이 아니라 개발사업으로부터 발생하는 개발이익을 산출하기 위해 개발이익이 포함되지 않은 시점을 개발부담금 산정의 부과개시시점으로 하고 있다. 즉 각종 개발사업의 인허가 등을 받은 날이나 토지이용계획의 변경, 그리고 기타 제반 요인에 의한 개발이익이 개발부담금을 산정하기 위한 개시시점지에 반영되기 전의 시점을 말한다.

이런 관점에서 개발사업의 최초허가일 이후 개발사업이 진행된 토지를 매입하여 개발부담금 납부의무를 승계받은 개발사업시행자의 소유권 등기이전일을 개시시점으로 인정하지 않고 있다. 이는 개발된 토지의 매입가격에 개발이익이 포함되어 있어 개발이익이 배제된 최초의 인허가일을 개시시점으로 규정하고 있는 이유이다.

둘째, 토지이용계획변경에 따라 개시시점을 예외적으로 적용하고 있다. 인가 등을 받기 전 5년 이내에 토지이용계획 등의 변경, 즉 용도지역, 지구 등의 지정 및 변경되는 경우는 그 토지이용계획 등이 변경되기 전에 취득한 토지는 취득일을 개시시점으로 한다. 또한 토지취득일로부터 2년 이상이 지난 후에 토지이용계획 등이 변경된 경우에는 변경된

날의 2년 전에 해당하는 날을 개시시점으로 한다.

이와 같이 예외적인 개시시점의 적용은 용도지역 및 지구 등의 변경은 필수적으로 지가양등을 수반하며 이는 사업시행자의 노력으로 얻을 수 있는 이익이 아닌 불로소득적 이익에 해당하므로 개발이익이 포함되지 않은 시점의 지가를 기준으로 개발부담금을 산정하기 위한 취지이다.

셋째, 인가 등의 변경으로 부과대상토지의 면적이 증가하거나 감소하는 경우에는 새로 편입되어 증가된 토지와 사업변경으로 면적이 축소된 경우의 개시시점은 법률적으로 면적이 증감된 시점을 개시시점으로 한다. 즉 최초 인가받은 면적은 최초인가일을 개시시점으로 하고, 증가된 면적은 증가된 시점을 개시시점으로 하여 개시시점을 달리하여 적용하며, 두 개의 개발사업이 동시에 준공된 경우에는 종료시점은 동일한 시점을 종료시점으로 적용한다.

4.3.2 개시시점지가의 산정

개시시점지가의 산정은 크게 두 가지 원칙을 기준으로 적용하고 있다.

첫째, 원칙적으로 인허가 일을 기준으로 가장 최근년도의 공시지가를 적용하여 산정하며 둘째, 예외적으로 국가나 지방자치단체로부터 매입하는 경우에 그 매입가격을 개시시점지가로 적용하여 산정하는 경우로 구분할 수 있다. 예외적인 경우는 국가·지방자치단체로부터 또는 경매나 입찰에 의해 매입한 경우와 공공기관이 매입하거나 협의 또는 수용에 의하여 취득한 경우 그리고 실제로 매입한 가액이 정상적인 거래가격인 경우에는 개시시점지가로 할 수 있다. 실제로 매입한 가액이 정상적인 거래가격이라는 의미는 개발사업 토지를 인·허가전 계약을 체결하여 당사자간 약정한 금액을 지급하고 법률적 절차에 따라 계약이 이루어진 경우를 말하며 계약에 따른 부동산 실거래신고필증 등 관련 증명서류를 제출하여 그 매입가격이 취득세의 과세표준이 된 경우로 한정하고 있다. 그러나 사업승인 이전에 법률적 절차에 따른 거래가격이라고 하더라도 그 거래가격이 일반적인 거래관행상 인정이 될 수 있는 범위를 초과하는 지극히 비정상적인 거래가격인 경우에는 개시시점지가로 인정될 수 없다. 대법원은 매입가액이 매입당시 개별공시지가보다 186배 이상이고, 매입 후 6년이 지난 개발종료시점의 지가보다도 2배 가까이 높은점 등의 사정을 종합하여 매입가액이 정상적인 거래가격이라고 객관적으로 인정되기 어렵다고 판시한 사례도 있다(Supreme Court, 2013).

4.4 종료시점과 종료시점지가의 산정

4.4.1 부과종료시점

부과종료시점은 개발부담금 부과대상이 되는 개발사업이 목적용도로 사용되는 시점으로 개발부담금 산정을 위한 기

산일이 되는 시점으로 개발사업의 완료시점을 말한다. 종료시점을 결정하는 기준은 법률적으로 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날을 원칙으로 종료시점을 규정하지만 예외적으로 임시사용승인일과 같이 개발사업의 목적용도로 사용되는 시점을 종료시점으로 하고 있다.

부과종료시점은 개발사업의 성격에 따라 개발이익이 결정되는 시점을 부과종료시점으로 규정하고 있고, 실제로 개발사업이 끝난 날을 증명하는 서류를 신고한 경우에는 개발사업이 끝난 것으로 증명된 날을 부과종료시점으로 하고 있다. 주택건설사업 등 토지의 개발과 건축물의 건축을 함께 하는 개발사업의 경우에는 인가 등을 받아 건축물의 사용을 시작하는 경우는 임시사용승인일을 부과종료시점으로 한다. 골프장건설사업은 국토의계획 및 이용에 관한 법률을 근거로 실시계획인가일을 개시시점으로 하고 준공검사일을 종료시점으로 규정하고 있다. 그러나 준공검사일 이전에 골프장영업허가를 득하여 영업을 개시하는 경우도 발생되고 있어 개발이익의 실질적인 측면에서 본다면 개발사업의 목적용도로 사용되는 시점인 영업허가일을 종료시점을 규정할 수 있다. 그러나 영업허가일을 종료시점으로 하는 경우 토지의 분할·합병등 지적정리문제가 발생되어 토지에 대한 지가산정의 어려워 영업허가일을 종료시점으로 적용하는데에는 한계가 있다.

4.4.2 종료시점지가의 산정

종료시점지가는 개발사업전 임야, 전, 답 등의 지목이 목적용도로 사용되는 시점의 지목인 공장용지, 잡종지, 대지 등으로 바뀌는 시점의 지가를 말한다.

종료시점지가의 산정은 첫째, 종료시점지가는 개시시점지가를 공시지가로 산정하는 경우 종료시점당시의 부과대상토지와 이용상황이 가장 비슷한 표준지와 비교표에 의한 비준율을 적용하고 각 시군구청의 자체 지가상승율을 적용하여 산출된 정상지가상승분을 합한 가액으로 한다. 최근 종료시점지가의 적정성을 위하여 감정평가업자의 검증을 받도록 제도화하여 전문성과 객관성을 향상시켰다.

둘째, 개시시점지가를 매입가격으로 산정하는 경우에 한하며 종료시점지가를 처분가격으로 인정받기 위해서는 반드시 시장·군수 등에 의해 승인받은 처분 분양가 있어야 한다. 처분가격을 아무런 제한없이 종료시점지가로 인정할 경우는 처분가격을 조작할 수가 있으므로 반드시 공공기관으로부터 승인받은 가격만 처분가로 인정하여야 한다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2018).

셋째, 종료시점지가를 감정가로 산정하는 경우는 개시시점지가를 매입가로 산정하는 경우에 한하여 종료시점지가를 감정가로 산정 <Table 2>하며 종료시점 감정가는 2개의

감정평가업체가 산정한 감정가를 산술평균하여 종료시점지가를 산정한다.

Table 2. Land Price Application Criteria

Division	Land Price Application Criteria	
The Land Value as of the Starting Point of Imposition	the publicly – notified land price	the actual purchase price
The Land Value as of the End Point	the publicly – notified land price	appraisal price or Disposal price

4.5 개발비용의 산정

개발비용은 해당 개발사업의 시행과 관련하여 지출한 비용으로서 토지의 가치상승을 가져온 비용이며 사업시행자가 부과개시시점부터 부과종료시점까지 토목공사비 및 부담금 등을 포함하여 지출한 것으로 제시한 비용을 말한다. 개발비용의 산정방식은 2,700㎡ 이하인 경우는 납부의무자의 의사결정에 따라 단위당 표준비용으로 적용하여 제출하도록 제도화하였고, 2,700㎡ 이상의 개발사업은 원가계산방식을 적용하여 개발비용을 산출하도록 이원화하여 운용되고 있다.

2,700㎡ 이상의 개발사업의 경우 납부의무자가 제시한 재료비·노무비·경비는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」제9조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제10조에 따른 예정가격 결정기준 중 공사원가계산을 위한 재료비·노무비·경비의 산출방법을 적용하여 산출하되 정부표준품셈과 단가에 따른 금액을 초과하는 금액은 이를 개발비용으로 보지 않는다. 그러나 예외적으로 납부의무자가 제시한 개발비용이 개발비용 산정기관 등에 의뢰하여 확인된 경우 등은 정부표준품셈과 단가, 엔지니어링 사업대가 기준에 따른 금액을 초과하더라도 인정할 수 있다.

4.5.1 순공사비, 조사·설계비, 일반관리비

순공사비는 해당 개발사업을 위하여 지출한 재료비·노무비·경비의 합계액을 말하며, 개발부담금 부과·징수업무처리규정에서는 순공사비를 토공사, 구조물공사, 배수공

사, 포장공사, 연약지반공사 등의 10개 공종으로 열거하고 있다. 순공사비에 해당하기 위한 요건에 대해 대법원은 “예정가격작성기준의 회계 항목 중 재료비·노무비·경비 등 이른바 공사원가 항목에 해당하더라도 그것이 해당 개발사업의 시행을 위하여 사업대상 토지에 투입되어 그 편익 혹은 가치의 증가를 가져온 것”라고 판시하여 개발부담금 부과대상이 되는 사업대상토지에 투입된 공사비로 한정하였다(Supreme Court, 2014).

개발비용 항목중 설계비는 순공사비를 기준으로 직선보간법 식(2)에 의한 적용요율로 산정하고 있다.

$$\text{직선보간법: } Y = Y1 - (X - X2) \times (Y1 - Y2) / (X1 - X2) \quad (2)$$

(X : 당해금액, X1 : 큰금액, X2 : 작은금액)
 Y : 당해공사요율, Y1 : 작은금액요율, Y2 : 큰금액요율

일반관리비는 순공사비를 기준으로 50억원 미만은 6%, 50억원 이상 300억원 미만의 순공사비는 5.5%, 300억원 이상은 5.0%의 비율을 적용하는데 이렇게 일률적인 방법을 적용하는 취지는 일반관리비에 포함될 항목이 매우 다양하고 포괄적이어서 순공사비를 기준으로 일반관리비를 산정하여 증명을 효율적으로 하기 위해서이고, 일반관리비를 실비내역으로 증명하고 산정하려는 부담을 줄여 업무의 편의를 도모하고 개발비용으로 인정되는 순공사비를 기준으로 일반관리비를 산정하므로 과다계상되는 것을 방지할 수 있다. 원가계산에 의한 순공사비 산정방식은 어렵고 복잡한 관계로 지가산정의 기준등과 함께 개선이 지속적으로 되어왔다. 또한 개발비용 제출후 부과권자에 의한 개발비용 재검토과정과 이의신청 등의 절차상 시간과 비용이 과다하게 소모되고 잦은 민원과 소송 및 비리를 유발하는 요인이 되어왔다. 그로인해 2,700㎡이하의 개발사업을 대상으로 단위면적당 표준비용 (Table 3)을 적용하는 제도를 도입하여 개발비용산정 및 검증과정의 문제점을 개선하였다. 표준비용은 개발비용 항목 중 순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비 항목을 말한다. 순공사비를 산출하기 위한 재료비, 노무비, 경비의 산출은 재료량, 노무량, 경비 소요량에 각각

Table 3. Unit Area per Unit Standard Cost Unit Price

Categorization by region		Geography	Unit area per unit standard cost unit price
Seoul, Busan, Daegu, Incheon, Gwanju, Daejeon, Ulsan, sejong, Gyeongg	city, district (sejong town, · myeon · dong)	a mountainous area	54,340won/m ²
		out of m/a	40,330won/m ²
	country	a mountainous area	46,720won/m ²
		out of m/a	34,690won/m ²
Gangwon-do, Chungcheongbuk-do, Chungcheongnam-do, Jeollabuk-do, South Jeolla-do, North Gyeongsang-do, Jeju-do	city	a mountainous area	46,530won/m ²
		out of m/a	34,600won/m ²
	country	a mountainous area	40,050won/m ²
		out of m/a	29,710won/m ²

의 단위당 가격을 곱하여 산출되므로 비목별 수량과 단위당 가격에 따라 순공사비가 결정된다. 개발행위허가 및 건축허가시에는 공사계획평면도와 공사설계도서, 준공검사시에는 준공사진과 지적측량성과도, 관련서류 등을 제출하도록 하고 있다. 「건축법시행령」 제2조에는 설계도서에 대해 공사용도면, 구조 계산서, 시방서, 건축설비계산 관계서류, 토질 및 지질관계서류, 기타 공사에 필요한 서류 등으로 규정하고 있다. 이처럼 순공사비 산출을 위한 관련서류는 각각의 개별법에 구체적으로 명시하기는 불가능하므로 현재의 행정 및 법률시스템에 대하여 개발비용 산정을 위한 효과적인 대체방안을 제시하기 위한 연구가 필요해 보인다. 표준비용 적용기준 면적에서 제외되는 2,700㎡이상의 개발사업에 대한 개발비용 산정시 사업시행자가 제시하는 순공사비 산출의 기초자료가 되는 토목도면 등과 지질조사서, 토사운반 확인서 등 제반 증빙서류를 근거로 원가계산 방식으로 산정하는 것이 일반적이다. 그러나 준공후 40일 이내에 개발비용 산출명세서를 작성하여 제출하는 과정에서 토목도면 등의 산출기초자료가 준공후 임의로 작성될 수 있어 시공수량에 대한 객관성과 진실성 등의 문제가 발생될 수 있다. 이런 준공후 사후적으로 작성될 수 있는 개연성을 개선하기 위해 행정적으로 개발부담금 부과대상기간인 인허가시점부터 준공시점까지의 기간내에 개발비용 산출을 위한 관련서류 등이 제출되도록 관련규정을 개정하여야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 문제점은 사업시행자가 토사운반거리를 입증하기 위한 토사운반확인서 문제, 토공사의 절토공사중 발생된 암과 관련된 지질조사서 작성문제는 같은 맥락에서 제도개선방안을 모색하여야 할 필요성이 있는 항목들이다.

5. 개발부담금제도의 문제점 및 개선방안

5.1 개발부담금 예측시스템 개발

개발사업은 기획단계에서 수익성의 예측을 소홀히 하고 추진할 경우 결과적으로 많은 리스크를 내포하는 결정을 수행하는 경우가 많기 때문에 기획단계에서의 사업추진여부를 결정하기 위한 합리적인 프로세스 및 수익성 예측 방법이 요구된다(Ahn, 2013). 또한 정부는 민간업체의 개발사업

추진시 실패에 따른 경제적·사회적 피해의 심각성을 깨닫고, 무분별한 개발사업 진행에 따른 사업 리스크의 저감과 건설산업의 경쟁력 확보 차원에서 500억 이상의 공사에 대해 반드시 사업타당성 분석을 시행하도록 제도화하였는데 공동주택의 개발사업의 기획·추진시 사업의 성공적인 성과를 이루기 위해서는 기획단계에서의 수익성과 분양성에 대한 현실적인 평가와 분석을 통한 정량적 예측과 이에 대한 보완·개선적인 과정이 가장 중요한 요소라 할 수 있다(Hong, 2009). 이러한 중요성에도 불구하고 개발사업이 준공된 후 개발이익의 20% 또는 25%를 납부해야 하는 개발부담금에 대한 추정·예측하는 시스템이 불비한 상태이다. 개발사업시행자는 개발사업전·후에 납부금액을 예측하여 사업타당성과 수지를 확인하는 자료로 활용하여야 하나, 준공전 종료시점까지의 적용기준 및 개발비용 산정의 어려움으로 납부의무자가 개발부담금을 예측하는 것은 쉽지 않다.

인·허가 등의 시점에서 개발사업이 종료되는 준공시점의 지가를 추정하여 평가하는 것은 지가변동의 요인이 다양하여 예측의 어려움이 있고 또한 택지개발사업 및 산업단지 등과 같은 대규모 개발사업과 같은 장기공사의 경우는 더욱 개발부담금을 예측하기 쉽지 않을뿐더러 그 예측의 정확성도 오차가 클수 있어 예측시스템의 도입이 쉽지 않은 이유이다. 그러나 약 30년전 지가상승이 급등하던 고도성장기의 상황과 여러 가지 지표상 저성장기에 접어든 현상황과는 지가변동이 크지 않은 점을 고려한다면 어려운 일만은 아니라 판단된다.

개발부담금 산정을 위한 연도별 정기예금이자율 적용 <Table 4>과 경제성장률 <Table 5>(Chang, 2016)의 변화 추이는 지속적으로 하락하여 저성장시대로 접어들었음을 보여주고 있다. 따라서 종료시점까지의 추정시 그 변동폭이 고도성장기의 지가변동률 등과 같이 급등하지 않으므로 개발부담금 예측에 대한 오차범위가 일부 있다고 하더라도 개발부담금 예측시스템의 도입으로 인한 효용성이 크므로 적극적으로 진행하여야 할 것이다. 국토교통부의 개발부담금 관리시스템 구축 정보화전략계획(ISP)연구에서 개발부담금 관리시스템 개발에 관한 주요기능 개발 항목중 일반시민들이 스마트폰을 이용한 개발부담금 관련정보에 접근할 수 있

Table 4. Time Deposit Interest Rate (%)

(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2018.12. Development Charges Business Manual)

Time deposit interest rate(%)	00.5.10~05.12.14	06.12.15~14.7.14	14.7.15~15.6.30	15.7.1~16.6.30	16.7.1~17.6.30	17.7.1~18.6.30	18.7.1~19.6.30
	years 8%	years 6%	years 2.5%	years 1.9%	years 1.5%	years 1.25%	years 1.5%

Table 5. Latent Economic Growth Rate (Chang, 2016)

LEGR (%)	1986 ~ 1990	1991 ~ 1995	1996 ~ 2000	2001 ~ 2005	2006 ~ 2009	2010 ~
	10.1	7.5	5.4	5.1	3.0	2.0

는 앱개발을 포함하였고, 구체적 내용으로 “각종 개발사업자, 민원인의 편리를 위해 개별공시지가 정보와 연계한 개발부담금 임시산정을 위한 앱 등의 개발방안”등의 연구과제를 제시하였다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014). 또한 “새로운 패러다임의 개발이익환수 개선방안 마련 연구”에서도 영국, 미국, 독일등의 개발이익환수사례를 조사한 후 싱가포르의 체계적인 개발부담금제도를 통한 개발이익환수시스템을 예로 제시하면서 예측 가능한 개발이익환수 시스템운용을 제시하였다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014).

따라서 개발사업자에게 개발부담금을 예측할 수 있는 시스템개발을 통해 개발사업 전후 또는 개발사업진행중에도 개발부담금을 확인할 수 있는 프로그램개발이 요구된다(Ahn, 2010). 일례로 당진시청의 개발부담금 담당공무원은 준공전 개발부담금 가산정시스템 프로그램 개발하여 2015년 12월 14일 특허청으로부터 최종 특허 취득통보를 받은 바 있다. 그로인해 납부의무자에게 준공전 개발부담금을 사전에 예상하여 조세저항을 최소화하도록 하였다(Choi, 2015). 이러한 개발부담금 예측시스템의 도입을 위하여는 사전에 제도적으로 지가산정과 복잡하고 어려운 개발비용 산출시스템을 쉽고 간단하게 단순화하는 작업이 요구된다.

개발사업전 개발부담금 예측시스템의 개발은 개발사업시행자에게 인·허가 전후에 개발사업에 대한 개발부담금 부과정도를 사전에 인지하게 하여 투기적 개발사업을 사전에 예방하고 개발사업 기간 동안 개발부담금 납부에 대응할 수 있는 모멘텀을 제시하여 대처하도록 유도하여 준공후 부과되는 개발부담금에 대하여 불필요한 이의신청과 행정심판등을 사전에 흡수하여 행정력 낭비를 최소화할 수 있는 정보화시대의 선진적 시스템개발이 요구된다.

5.2 개발비용 산출자료의 객관성 확보방안

개발비용산정의 어려움은 그 산정방법이 원가계산방식을 적용하여 산출하므로 전문성이 요구된다.

본 연구는 개발비용 산정과 관련한 3가지 사항에 대하여 연구·분석하여 문제점을 확인하고 개발비용산출을 위한 기초자료의 객관성확보를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

5.2.1 토사운반거리 적용의 문제

원가계산에 의한 개발비용 산정시 순공사비 중 토공사의 절토 및 성토에 따른 부족토 및 잔토를 외부로부터 반입하거나 반출하면서 생기는 토취장 및 사토장으로의 운반비용에 대한 객관적 입증의 문제가 발생한다.

부족토 및 잔토의 운반거리에 따라 개발비용의 순공사비가 증가되므로 인하여 개발부담금을 줄이려는 방편으로 활용하면서 개발비용산정의 주된 문제점이 되었다. 토사운반

경비의 산정은 표준품셈상의 덤프트럭 장비계수를 이용하여 산정하게 된다. 토공사중 성토 현장에서의 부족토 및 절토 공사현장에서의 잔토(사토)를 운반하는데 필요한 경비를 산출하기 위하여 개발사업 부지에서 토취장 또는 사토장까지의 거리를 덤프트럭의 t2 값(Table 6)에 적용하여 토사 운반에 공사원가를 산정하게 된다.

Table 6. Soil Transportation Equipment Coefficient

(Standard of construction estimate, 2019)

Dump truck (*17 supplement)
$Q = 60qfe / cm$, $q = T / t \times L$, Q: workload per hour (m ³ / hr), q: Dump truck in unsteady condition 1 load (m ³)
γ : unit weight (wet density) of sediment in natural condition (t / m ³), T: loading capacity of the dump truck (ton),
L: volume change rate in volume conversion factor, L = volume of unsteady state (m ³) / volume of natural state (m ³) 6,
f: volume conversion factor, E: work efficiency (0.9), cm: cycle time (minute), $cm = t1 + t2 + t3 + t4 + t5 + t6$
1. Load time (t1): Calculated according to loading method.
2. Reciprocating time (t2): Reciprocating time (min) = Carrying distance / Average traveling speed at loading + Carrying distance / Average traveling speed at tolerance
3. Transport roads and average speed (km / hr) . t
4. Dropping time (t3).
5. The time from arrival at the loading site to the start of loading (t4)
6. Loader lid installation and disassembly time (t5), 7. Wheel-stopper transit time (t6)

국가계약법 제66조에서는 공사기간이나 운반거리변경 등에 의한 계약내용의 변경이 있는 경우 계약금액을 조정하도록 하고 있다. 시행령 제14조(공사입찰)에 의한 공사 설계서 작성시 토사채취나 사토 및 폐기물처리 등을 위한 위치와 운반거리, 운반로 및 운반속도 등을 구체적으로 명시하고 불가피한 경우를 제외하고 변경되지 않도록 하고 있다. 토사운반거리의 변경의 사유가 발생하는 경우 엄격한 기준에 따라 계약당사자간 협의하여 계약금액을 조정하여 객관성을 유지하고 있다.

국토교통부는 민간기업이 토목공사를 시공하는 경우 신뢰할만한 정보가 축적되지 않은 상태이며 향후 수집되더라도 실질적인 자료수집은 곤란할 것으로 판단하여, 토석정보 공유시스템의 평균운반거리나 한국토지주택공사의 일반적인 토사운반거리를 적용하는 것을 제시한바 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014). 그러나 납부의무자가 제출하는 개발비용과 부과권자의 개발비용 재검토 과정에서는 납부의무자가 제출하는 토사운반확인서를 확인하는 절차만으로 그 진위여부를 확인할 뿐 좀 더 객관적인 제도의 도입은 없는 실정이다.

현행 「개발부담금 부과·징수 업무처리규정」에서의 토사 운반 공사비는 세금계산서 등에 의하여 객관적으로 확인되는 경우를 근거하여 산정하도록 규정되어 있고, 세금계산

서가 없는 경우에는 담당공무원이 현지 조사하여 실제 토사 반·출입 여부를 확인하고, 토사 반·출입 토지 소유자의 확인을 근거로 산정할 수 있도록 하였다. 그러나 세금계산서가 없는 경우에 토사운반공사에 대한 객관적이고 명확한 기준이 적시되어 있지 않아 납부의무자와 부과권자 사이에 토사운반에 대한 관련 서류의 진위여부에 대한 논쟁이 계속되고 있다. 토사운반확인과 관련한 문제를 제도적으로 개선하기 위해서는 국가계약법에 명시된 계약금액을 조정하는 방법과 같이 인허가시 토공사 종단도 및 횡단도와 같은 세부 상세도와 토사운반 계획서를 첨부하도록 하고 공사계획 및 운반계획이 변경되는 경우도 변경계획서를 제출하도록 하여 신뢰성과 객관성을 담보하여야 한다.

5.2.2 지질조사서의 객관성 확보방안

개발부담금부과·징수업무처리규정에서는 암절취 공사에 관하여 납부의무자가 제시한 설계서, 지질조사보고서 등 사실 확인이 가능한 자료에 근거하여 산정하도록 규정하고 있다. 그러나 개발사업시행자 또는 납부의무자는 개발사업기간중 암이 발생하였음에도 불구하고 지질조사서의 작성 등 필요한 조치를 취하지 않음으로 인하여 준공후 개발비용 산출을 위해 사후적으로 작성되어 지질조사서의 객관성 및 신뢰성에 문제가 발생된다. 따라서 지질조사서의 객관성 확보를 위하여 인허가시 지질조사를 통한 지질조사서를 첨부하거나 개발사업중 암발생이 된 경우에는 법률적 절차에 따른 설계변경에 의하여 지질조사 실시후 변경설계서와 암량이 적시된 변경토목도면을 작성하도록 하여 준공후 개발비용 산출 자료로 활용하도록 하여 신뢰성을 높여야 한다. 위에서 제기한 개발비용 산출과정에서의 토목도면의 종횡단도 및 토사운반확인서의 문제점과 지질조사서에 대한 문제점의 개선을 위하여 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

1) 「개발부담금 부과·징수 업무처리규정」의 개정

개발부담금부과·징수업무처리규정은 1995년 9월 건설교통부 훈령 제116호로 제정되어 2016년 6월 제1042호 까지 15회의 개정을 거쳤다. 국토교통부 훈령은 개발이익환수에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙의 시행에 필요한 사항을 구체적으로 규정함으로써 개발부담금 부과징수를 통한 개발이익을 환수를 정확하고 효율적으로 이루어지도록 하는데 제정목적이 있다. 따라서 개발부담금 부과·징수 업무처리규정 제11조의 2 토공사 규정을 구체적으로 개정할 필요성이 있다. 즉 “암 절취 공사비는 납부의무자가 제시한 설계서, 지질조사보고서 등 사실 확인이 가능한 자료에 근거하여 산정한다.”를 “납부의무자가 개발사업기간 중에 제시한 설계서, 지질조사보고서 등”으로 개정하고, 제11조의 2의②의2 단서조항 “다만, 세금계산서가 없는 경우에는 담당공무원이 현지 조사하여 실제 토사 반·출입 여부를 확인하고,

토사 반·출입 토지소유자의 확인을 근거로 산정할 수 있다.”는 내용을 “개발사업기간 중에 제출된 토사운반확인서를 기준으로 담당공무원이(이하 생략)”으로 개정하는 것이 바람직하다. 이와 같이 사후적으로 작성하므로 인하여 발생될 수 있는 개발비용 산출명세서 작성을 위한 기초자료는 개발사업 시행기간 중에 제출하도록 명문화하여 부과권자와 납부의무자에게 개발비용산정을 위한 기준을 구체적으로 제시하여야 한다.

2) 개발사업 인·허가시 부관의 활용방안

Kim (2016)은 부관에 대해 일정한 의무를 부과하기 위하여 주된 행정행위에 부과된 종된 규율(부대적 규율)로 정의하였다. 부관의 기능은 일정한 의무이행을 조건으로 행정의 탄력성이 높아지는 장점이 있으므로 부관의 종류인 조건을 활용하는 것이 바람직하다. 인허가시 사업승인조건에 개발부담금 부과대상사업을 명시하고 있으므로 이에 더하여 개발비용산출을 위한 기초자료를 구체적으로 명시하여 개발사업기간중 토공사 종단도 및 횡단도, 토사운반계획서, 지질조사서 등을 개발사업 시행중 법적인 절차에 따라 준공 이전에 제시하도록 유도하여 준공후 개발비용 산정자료로 활용하도록 하여 개발비용산정의 신뢰성을 높이도록 하여야 한다.

5.2.3 개발비용 산출내역서 작성의 전문화

납부의무자는 준공인가 등을 받은 날로부터 40일 이내에 개발비용 산출명세서를 시·군·구청장에게 제출하여야 한다. 그러나 납부의무자가 제출하는 개발비용 산출명세서에 대한 작성기관 및 작성자에 대한 자격기준에 대하여는 법률에 규정되어 있지 않다. 국토교통부는 법률이 규정하는 개발비용 산정기관의 요건은 납부의무자의 개발비용 산출명세서를 검토하기 위해 개발부담금 관할관청(시·군·구청)에서 용역을 의뢰받아 수행하는 기관에 대한 요건으로 납부의무자가 개발비용 산정을 의뢰할 수 있는 기관에 대한 요건을 법령에서 별도로 정하고 있지 않고 있다. 이와 관련하여 국토교통부는 납부의무자는 개발비용을 산정하기 위하여 본인이 직접 산정하거나 개발비용 산정업체, 엔지니어링 또는 일반 용역사에도 의뢰가 가능하다는 의견을 제시한 바 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2018). 납부의무자가 개발비용 산정을 의뢰할 수 있는 자격요건에 대하여는 법령에 별도의 규정을 적시하지 않아 비전문가에 의하여 작성된 부실한 공사비 원가계산 등도 문제가 되어 왔다. 이러한 문제는 조세적 성격으로 규정된 개발부담금 산정의 공정성과 전문성, 신뢰성을 훼손시켜 결국 국고 손실을 시킬 수도 있는 문제이기도 하다. 따라서 납부의무자가 제출하는 개발비용 산출명세서의 작성주체가 개발비용 산정기관을 포함하여 개발비용 산출명세서 작성시 기

초자료가 되는 공사설계 도면과 회계적 내용에 대한 기본적인 이해와 함께 공사설계 도면에 근거한 공사원가계산에 대한 전문지식도 충족되는 전문가, 즉 최소한 국가에서 공인한 원가계산 전문가격을 지닌 공인원가분석사, 건축사, 토목기사, 기술사 및 회계사 등에게 자격을 부여하여 근원적으로 부실원가계산에 대한 문제를 근원적으로 해소하여 정당한 개발이익환수를 통한 개발부담금 부과에 정확성을 기여하여야 한다.

6. 결론

개발부담금제도 운영과 관련하여 사회적으로 많은 논란이 지속되고 있다. 이러한 논란의 중심에는 토지공개념과 개발부담금 산정기준이 있다. 특히 개발부담금 산정에 있어서 합리성과 공정성을 확보하기 위한 방안과 관련하여 첫째, 개발사업의 시행전후 개발부담금 예측시스템을 도입하여 개발사업자의 투기적 개발사업을 사전에 방지하고 납부의무자에게 쟁점사항에 대해 효율적으로 대처할 수 있는 한 방안을 모색하도록 하고, 부과권자에게는 개발부담금 부과대상사업의 파악과 개발사업별 쟁점사항을 사전에 인지하여 납부의무자에게 선제적으로 정보를 제공하여 개발부담금 부과후 발생하는 민원과 행정쟁송을 예방하여 공공행정의 효율성을 높여야 한다. 둘째, 개발비용 산정을 위한 근거자료의 객관성과 신뢰성 확보를 위해 개발사업기간 내에 법적인 절차에 따라 제시된 자료를 근거로 작성하도록 부관이나 개발부담금 부과징수 업무처리 규정에 구체적으로 적시하여 준공후 사후적으로 제작하여 발생하는 자료에 대한 불신으로 부터 발생하는 문제점을 일소하여야 한다. 셋째, 납부의무자가 제출하는 개발비용 산출명세서의 작성주체를 개발비용 및 원가 산정기관과 함께 원가계산 등을 전문으로 하는 공인원가분석사의 활용이 필요하며, 더불어 토목기사 및 건축기사, 회계사 등 기술적, 회계적으로 적정수준의 전문가 등이 작성하도록 제도를 개선하여 개발비용의 공정성과 신뢰성 및 전문성을 향상시켜 부실화를 방지할 필요성이 있다.

마지막으로 현행 개발부담금 제도의 효율적인 운영을 위해서는 정부의 정책적 의지도 중요하지만 사회적 합의를 바탕으로 현장에서 실무적으로 발생하고 있는 문제점들을 정확하게 파악하고 이를 개선하기 위한 법제도적 장치 마련과 운용의 묘를 살리는 것이 필요하다고 본다.

감사의글

이 논문은 2017년 광운대학교 교내학술연구비 지원에 의해 연구되었음.

References

- Ahn, G.O., and Byeon, C.H. (2010). "Estimation of Betterment Recapture Size and the Improvement of Betterment Charge Systems." *Space and Society* 33th.
- Ahn, K.H., Park, J.S., Lee, J.S., Kwon, D.J., and Chun, J.Y. (2013). "A Profitability Forecasting Model available in Planning Stage of Housing Redevelopment Project." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 14(1), pp. 63-70.
- Chang, S.J. (2016). "A Study on Distribution of Development Gains in Urban Redevelopment Projects." Department of Public Administration Graduate School Konkuk University.
- Lee, D.H. (2015). "Patent application about the development charge system Prediction system." <<http://www.jeonmae.co.kr/news/view.html?section=160&no=74977>> (Dec. 16, 2015)
- Constitutional Court. (1989). 88Hun-Ga13.
- Constitutional Court. (1998). 95Hun-Ba35, 97Hun-Ba81, 98Hun-Ba5 · 10 (merger).
- Constitutional Court. (2008). 2007Hun-Ba16
- Constitutional Court. (2013). 2010Hun-Ba431
- Constitutional Court. (2016). 2013Hun-Ba191, 2014Hun-Ba473, (merger).
- Jeong, H.N., Kim, S.J., Park, D.G., SuTou Toshikazu, W. McCluskey and O. Connellan (2003). "Policy Directions for Restructuring the Betterment from Land Recapture System." *krihs, krihs* 2003-24, p. 30.
- Hong, J.H., and Go, S.S. (2009). "A Study on the Criteria for Feasibility Analysis of Apartment House Development Project." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 10(1), pp. 102-113.
- Kang, N.S. (2015). "A Study on the restitution of development gains (Focused on the Development Charge System)" Graduate School of Gachon University, Dept. of Law, PhD thesis.
- Kim, N.C. (2016). A Review of Administrative Law, Park Young-Sa, pp. 178-179.

- Kim, N.W. (2018). "Land dissemination and land use restrictions," Professor Dept. of Financial Tax Management, Songwon University.
- Lee, S.H. (2008). "A Study on the Improvement of Development Charges System." Graduate School of Real Estate Studies Kannam University, Ph.D. thesis.
- Lee, W.J. (2018). "Public Concept of Land Ownership and Restitution Program of Development Gain." *Northeast Asian Law Journal*, 12(1), pp. 285-318.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2014). "A Study on the Improvement Plan for the Development Gain Restitution of New Paradigm." p. 261.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2014). Development Charges Advanced System ISP Research.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2018). Development Charges Business manual, p. 317.
- Ministry of Trade, Industry and Energy (2019). Notice No. 2019-20, Article 19.
- Suh, S.T. (2016). "A Study on reform of the land development recapture system in the period of low economic growth in Korea." *Korea Public Land Association, Public Land Law*, 73(2), p. 66.
- Supreme Court Decision 2008Du19321, 2009.03.12.
- Supreme Court Decision 2012Du18783, 2013.12.12.
- Supreme Court Decision 2011Du20970, 2014.05.16.
- Korea Institute of Civil Engineering and Building Technology (2019). Standard of construction estimate.

요약 : 2018년 헌법개정을 통한 토지공개념 강화를 위한 개헌논란에서 보았듯이 토지와 관련된 정책문제는 지속적으로 발생되고 있다. 본 연구에서는 토지공개념의 헌법적근거와 개발이익의 개념을 확인하고 헌법재판소의 판례를 통한 개발부담금 제도의 정당성을 조사한 후 개발부담금 산정의 공정성과 신뢰성 확보를 위한 개선방안을 제시하였다. 첫째, 개발부담금 제도의 투명성확보와 투기적 개발사업의 방지, 부과권자의 행정효율화를 위하여 개발부담금 추정시스템의 개발이 필요한 점과 둘째, 납부의무자가 제출하는 개발비용 산출명세서를 전문가에게 작성토록 제도화하여 부실산정을 방지하고, 셋째, 개발비용 산출을 위한 기초자료를 인·허가 시점부터 부관에 구체적으로 명시하거나 개발부담금 부과업무징수처리규정에 적시하여 제도화할 것을 제시하였다. 그리고 공사계획변경에 의한 설계변경시에도 첨부하도록 하여 준공후 개발비용 산정시 개발사업기간내 제출된 자료를 활용하도록 하여 개발비용의 신뢰도를 높이도록 제안하였다.

키워드 : 개발비용, 종료시점지가, 개시시점지가
